Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 359

Tijdelijke regels inzake het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en inzake het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten (Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 28 oktober 2015 en het nader rapport d.d. 1 december 2015, aangeboden aan de Koning door de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 10 juli 2015, no. 2015001275, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende tijdelijke regels inzake het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en inzake het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten (Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding), met memorie van toelichting.

Het voorstel heeft twee hoofddoelen: de bescherming van de nationale veiligheid en het verhinderen van deelname aan of (financiële) ondersteuning van het jihadisme. De voorziene maatregelen betreffen het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen, waaronder het opleggen van een gebieds- of contactverbod dan wel een meldplicht, alsmede een uitreisverbod. Verder wordt voorzien in een wettelijke basis voor het weigeren of intrekken van subsidies, vergunningen, ontheffingen en erkenningen.[2]

---

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

[2] Memorie van toelichting, paragraaf 1.

kst-34359-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen over het voorstel die van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden dan nadat daarmee rekening is gehouden. Gelet op de reeds bestaande strafrechtelijke en bestuursrechtelijke maatregelen adviseert de Afdeling het nut en de noodzaak van de voorgestelde maatregelen alsnog dragend te motiveren en indien dat niet mogelijk is van het voorstel af te zien. Daarnaast roept de voorzienbaarheid van de maatregelen vragen op, vanwege het ontbreken van duidelijke afbakeningen van het toepassingsbereik. Verder adviseert de Afdeling aandacht te besteden aan de temporele begrenzing van de toepassing van de maatregelen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 juli 2015, nr. 2015001275, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 oktober 2015, nr. W0.15.0235/II, bied ik U, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hierbij aan.

1. Grondrechtelijk kader

De toelichting vermeldt dat is gekozen voor een tijdelijke wet vanwege de ingrijpende aard van de maatregelen.[3] Toepassing van de in het voorstel voorziene maatregelen kan tot een inmenging in verschillende grondrechten leiden. Het meest nadrukkelijk gaat het om de inmenging in de bewegingsvrijheid (artikel 2, vierde lid, van de Grondwet,[4] artikel 2 en artikel 3, tweede lid, van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)[5] en artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Verder gaat het om het recht op privéleven (artikel 8 van het EVRM en artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest)) en bij beschikkingen om het eigendomsrecht (artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en artikel 17 van het EU-Handvest). Ook kunnen diverse andere rechten aan de orde zijn, onder meer de in artikel 9 (vrijheid van godsdienst) en artikel 11 (vrijheid van vergadering en vereniging) van het EVRM gewaarborgde rechten. Verder zijn van belang de vrijheden van verkeer en verblijf van Unieburgers op grond van het EU-recht.[6] Om te beoordelen of deze inmenging al dan niet gerechtvaardigd kan worden geacht, zijn in het bijzonder de beperkingsclausules uit het EVRM en het EU-Handvest[7] van belang. In het kader van genoemde inmengingen is van belang dat het om bestuurlijke maatregelen gaat; zij worden door een bestuursorgaan (veelal de Minister) en niet door de rechter opgelegd.

De Afdeling onderschrijft het grote belang van de bestrijding van terrorisme. Zij acht het dan ook begrijpelijk dat de regering onderzoekt of gegeven de recente ontwikkelingen aanvullende maatregelen nodig zijn. Dat laat echter onverlet dat, zoals de regering ook onderstreept, het in het

[3] Memorie van toelichting, paragraaf 1.

[4] Ieder heeft het recht het land te verlaten, behoudens in de gevallen, bij de wet bepaald.

[5] Op grond van artikel 2 heeft een ieder die wettig op het grondgebied van een staat verblijft, binnen dat grondgebied het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen en het recht welk land ook, met inbegrip van het eigen land, te verlaten.
Op grond van artikel 3, tweede lid, mag aan niemand het recht worden ontnomen het grondgebied te betreden van de staat, waarvan hij een onderdaan is.

[6] Richtlijn 2004/38 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (PbEG 2004, L 158).
Verder gaat het om artikel 45 van het EU-Handvest en artikel 20 en 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

[7] Artikel 52, eerste lid, van het EU-Handvest.

onderhavige wetsvoorstel om ingrijpende maatregelen gaat die in het licht van de bestaande, reeds eerder uitgebreide, bevoegdheden een toereikende motivering behoeven. In het licht hiervan en van de grondrechten waarop door de voorgestelde maatregelen een inmenging daarin kan plaatsvinden, merkt de Afdeling het hierna volgende op.

2. Nut en noodzaak

a. Intrekking eerder wetsvoorstel

Een wetsvoorstel met een vergelijkbare inhoud is in 2011 hangende de behandeling in de Eerste Kamer ingetrokken.[8] *Hieraan lag ten grondslag dat in het rapport «Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21e eeuw» werd geconcludeerd dat voor de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen geen noodzaak bestond.*[9] *Daarbij werd erop gewezen dat sinds de aanhouding van het wetsvoorstel aanvullende strafrechtelijke bepalingen tot stand zijn gekomen die zijn gericht op het (preventief) tegengaan van terrorisme. Het gevolg van deze aanpassing is dat in een vroeger stadium dan voorheen strafrechtelijk tegen met terrorisme verband houdende gedragingen kan worden opgetreden.*

Volgens de toelichting is gebleken dat het instrumentarium ter bestrijding van terrorisme inmiddels aanvulling behoeft met maatregelen die een preventief karakter hebben en waarmee wordt voorkomen dat personen in Nederland terroristische activiteiten kunnen ontplooien of kunnen uitreizen naar terroristische strijdgebieden.[10] *Daarbij kan gedacht worden aan het opleggen van een meldplicht aan een persoon die terugkeert, een verschijnsel dat nieuw is ten opzichte van 2011, aldus de toelichting. Ook zou de behoefte zijn gebleken aan maatregelen die tot doel hebben om uitreis te voorkomen. Verder wordt in de toelichting gewezen op de verplichting die voortvloeit uit VN resolutie 2178 (24 september 2014) dat lidstaten dienen te voorkomen dat Foreign Terrorist Fighters kunnen (uit)reizen, door middel van grenscontroles en controle op de uitgifte van reisdocumenten.*[11]

Blijkens de toelichting is de belangrijkste verandering sinds 2011 gelegen in de uitreis en terugkeer van jihadstrijders. Deze ontwikkeling is een nieuwe bedreiging en brengt deels ook een andere problematiek met zich dan voor die tijd aan de orde was. Dat vormt echter nog geen toereikende motivering om de andere maatregelen dan het uitreisverbod, die eerder voorgesteld en ingetrokken waren, nu weer aanhangig te maken. Voor die tijd bestond ook een dreiging van terroristische aanslagen door geradicaliseerden. De maatregelen uit het ingetrokken wetsvoorstel werden, aldus de regering in 2011, ondervangen door de totstandkoming van aanvullende strafrechtelijke bepalingen die eveneens zijn gericht op het preventief tegengaan van terrorisme. Uit de toelichting blijkt niet waarom voor de maatregelen uit het ingetrokken wetsvoorstel thans een ander standpunt moet worden ingenomen.

---

[8] Kamerstukken I 2010/11, 30 566, E.

[9] Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21e eeuw, Ministerie van Veiligheid en Justitie, januari 2011, paragraaf 4.6.3.

[10] Memorie van toelichting, paragraaf 1.

[11] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/547/98/PDF/N1454798.pdf?OpenElement.

b. Verhouding tot het strafrecht

De toelichting benadrukt dat er een duidelijk verschil is tussen de toepassing van het strafrecht en de in dit wetsvoorstel opgenomen bestuurlijke maatregelen. Volgens de toelichting kan ook van gedragingen die (nog) niet resulteren in een strafbaar feit, een gevaar uitgaan voor de nationale veiligheid. Daarbij kan worden gedacht aan ondersteunende, maar voor de jihadistische beweging cruciale activiteiten. Denkbaar is dat weliswaar sprake is van een aanwijzing van een terroristisch misdrijf, maar politie en openbaar ministerie nog nader onderzoek verrichten ter vaststelling van een verdenking dat de betrokkene zich schuldig maakt aan strafbare voorbereidingshandelingen, aldus de toelichting.[12]

In het advies van het college van procureurs-generaal (hierna: het college)[13] *wordt gesteld dat in gevallen waarin niet ook het strafrecht kan worden toegepast, zelden of nooit aan de eis «noodzakelijk met het oog op de bescherming van nationale veiligheid» zal kunnen worden voldaan. Als aan die eis zou zijn voldaan, zal sprake zijn van een strafbaar feit (vrijwel altijd: een terroristisch misdrijf) en is een strafrechtelijke vervolging geïndiceerd, aldus het college. Dit zou betekenen dat in situaties waarin het strafrecht (nog) niet kan worden toegepast, zelden of nooit kan worden aangetoond dat aan de criteria voor toepassing van een van de voorgestelde bestuurlijke maatregelen kan worden voldaan. In de toelichting wordt niet op deze argumentatie van het college ingegaan.*

De voorgestelde bevoegdheden zouden wellicht in meer gevallen kunnen worden toegepast door – zoals het college in zijn advies bepleit heeft – het element «indien dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid» of daarmee vergelijkbare criteria in de betreffende bepalingen te schrappen. De regering heeft het laatste gelet op de grenzen die de verdragsrechtelijk vastgelegde grondrechten stellen, terecht afgewezen.[14] *Dit laat evenwel onverlet de vraag in welke concrete situatie het denkbaar zou zijn dat er nog geen verdenking bestaat dat de betrokkene zich schuldig maakt aan strafbare voorbereidingshandelingen maar het bestuur al wel – met inachtneming van het EVRM en andere verdragen – een ingrijpende bestuurlijke maatregel zoals voorgesteld, zou kunnen opleggen. De Afdeling acht die vraag in de toelichting, mede in het licht van het advies van het college, onvoldoende beantwoord.*

c. Uitreisverbod

Het voorstel voorziet erin dat de Minister, indien dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, aan een persoon een verbod op kan leggen het Schengengebied te verlaten, indien ten aanzien van die persoon het gegronde vermoeden bestaat dat deze zich buiten dit grondgebied zal aansluiten bij een terroristische organisatie.[15]

In de toelichting wordt gesteld dat een uitreisverbod alleen onvoldoende is om te voorkomen dat jihadisten naar strijdgebieden uitreizen.[16] *Het*

---

[12] Memorie van toelichting, paragraaf 1 en paragraaf 2.6.
[13] Consultatiereactie van 8 mei 2015.
[14] Memorie van toelichting, paragraaf 10.
[15] Voorgesteld artikel 3 luidt: «Onze Minister kan, indien dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, aan een persoon een verbod opleggen het Schengengebied te verlaten, indien ten aanzien van deze persoon het gegronde vermoeden bestaat dat deze zich buiten dit grondgebied zal begeven met als doel zich aan te sluiten bij een organisatie die door Onze Minister, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.»
[16] Memorie van toelichting, paragraaf 8.2.

opleggen van een uitreisverbod zal moeten samengaan met het signaleren van de betreffende persoon in het Register Paspoortsignaleringen. Het paspoort van betrokkene kan op grond van het bestaande artikel 23 van de Paspoortwet[17] vervallen worden verklaard. Uit de toelichting blijkt dat de maatregel van artikel 23 van de Paspoortwet actief wordt toegepast ten aanzien van personen waarvan het vermoeden bestaat dat deze willen uitreizen om zich aan te sluiten bij terroristische groeperingen.[18] Voorts vermeldt de toelichting dat vermoede jihadisten wanneer hun paspoort is opgenomen in het signaleringsregister nog steeds kunnen reizen op basis van andere documenten, zoals een Nederlandse identiteitskaart of bij dubbele nationaliteit een reisdocument van een ander land.[19] Om de mogelijkheden van detectie van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd verder te vergroten, is een wijziging van de Paspoortwet in voorbereiding die voorziet in het van rechtswege laten vervallen van de paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd, aldus de toelichting.

Gelet op het voorgaande acht de Afdeling het aangewezen de behoefte aan een specifiek uitreisverbod nader te motiveren. Artikel 23 van de Paspoortwet geeft al de mogelijkheid om een paspoort vervallen te verklaren op basis van vergelijkbare criteria.[20] Niet wordt toegelicht waarom daarnaast het in het onderhavige voorstel opgenomen uitreisverbod noodzakelijk is. Weliswaar is met het onderhavige voorstel beoogd om eveneens uitreis op basis van een identiteitskaart te verhinderen, maar daarvoor is ook indien het onderhavige voorstel kracht van wet zou krijgen, een afzonderlijke wijziging van de Paspoortwet nodig, die vervallenverklaring van een identiteitskaart mogelijk maakt. Zoals hiervoor vermeld bestaat het voornemen om tot een zodanige wijziging te komen.

Voorts is van belang dat, zoals de toelichting ook erkent, het voor personen met een dubbele nationaliteit mogelijk blijft om met een document van een andere nationaliteit uit te reizen. Hierdoor zal het vrijwel onmogelijk zijn om het uitreisverbod voor die categorie te handhaven. Dat, zoals de toelichting stelt, van een uitreisverbod een zekere afschrikkende werking zal uitgaan, acht de Afdeling, gelet op het doel van de uitreis van deze personen, niet op voorhand aannemelijk en in de toelichting in elk geval niet voldoende gemotiveerd.[21] Bovendien

---

[17] Op grond van artikel 23 van de Paspoortwet kan weigering of vervallenverklaring van een paspoort geschieden op verzoek van Onze Minister die het aangaat, indien het gegronde vermoeden bestaat dat de betrokken persoon buiten het Koninkrijk handelingen zal verrichten, die een bedreiging vormen voor de veiligheid en andere gewichtige belangen van het Koninkrijk of een of meerdere landen van het Koninkrijk dan wel de veiligheid van met het Koninkrijk bevriende mogendheden.

[18] Paragraaf 2.4 van de toelichting. Tussen eind 2013 en eind juni 2015 zijn er ongeveer 85 personen op grond van artikel 23 van de Paspoortwet opgenomen in het Register Paspoortsignaleringen, omdat zij voornemens waren uit te reizen of reeds uitgereisd waren. Zie de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 1 september 2015, kenmerk 669901 («Antwoorden Kamervragen over het aantal paspoorten dat vervallen verklaard wordt»).

[19] Memorie van toelichting, paragraaf 2.4. De route van uitgereisde jihadisten naar de jihadistische strijdgebieden loopt veelal via Turkije (waar met de identiteitskaart gereisd kan worden). Vandaar uit kan men vaak zonder reisdocument (illegaal) de grens met Irak en Syrië oversteken.

[20] Op grond van artikel 23 kan de Minister die het aangaat (in deze gevallen zal dat doorgaans de Minister van Veiligheid en Justitie zijn) een verzoek tot vervallen verklaring van het paspoort doen aan de Minister van Binnenlandse Zaken (artikel 25, eerste lid, van de Paspoortwet). Deze deelt de bevoegde autoriteiten mee dat het paspoort moet worden ingehouden (artikel 25, vierde lid, van de Paspoortwet). De burgemeester dient na ontvangst van het ingehouden reisdocument na te gaan of de gronden tot vervallen verklaring nog bestaan (artikel 44, tweede lid, van de Paspoortwet).

[21] Memorie van toelichting, paragraaf 8.2.

bestaat de kans dat vanwege het effect dat het uitreisverbod heeft, namelijk dat de betrokkene niet meer het land van diens andere nationaliteit – anders dan van een van de Schengenlanden – mag inreizen, dit verbod in die gevallen uit een oogpunt van proportionaliteit niet vaak zal kunnen worden opgelegd.[22] *Ten slotte is met het oog op de proportionaliteit van belang dat, wanneer het gaat om burgers van de Unie en hun familieleden, het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten op grond van het EU-recht pas mag worden beperkt wanneer het gedrag van betrokkene een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt.*[23]

d. De afwijzing van aanvragen en intrekking van beschikkingen

Artikel 6 van het voorstel voorziet erin dat een bestuursorgaan een aanvraag voor een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning kan afwijzen dan wel een beschikking ter zake van een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning kan intrekken, indien de betrokkene op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan en ernstig gevaar bestaat dat de subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning mede zal worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.[24]

De Afdeling merkt op dat het voorgestelde artikel 6 een ruime reikwijdte heeft. Het gaat om een algemene bevoegdheid tot afwijzing of intrekking ten aanzien van een vrijwel ongelimiteerd aantal besluiten gebaseerd op zeer uiteenlopende wetgeving. Afgezet tegen de ruime toepassingsmogelijkheden, is sprake van een zwaar middel dat in potentie in zeer veel situaties kan worden toegepast. Omdat door toepassing in die gevallen het normaliter in het bestuursrecht geldende specialiteitsbeginsel – dat met zich brengt dat iedere bestuurswet enkel op haar eigen doelgebonden gebied mag worden toegepast – deels opzij wordt gezet, moeten daarvoor zwaarwegende argumenten bestaan.[25]

In het licht van het voorgaande is de verhouding tot reeds bestaande bevoegdheden van belang. In de toelichting wordt gesteld dat het in het voorgestelde artikel 6 een op de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) gelijkende bevoegdheid betreft maar daarvan wezenlijk verschilt. In het thans voorliggende voorstel gaat het erom te voorkomen dat een overheidsorgaan in de positie komt te verkeren dat een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning niet kan worden geweigerd, terwijl het ernstige gevaar bestaat dat de activiteit waarop het besluit is gebaseerd mede zou worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Dat hoeft derhalve niet te betekenen dat ook daadwerkelijk een strafbaar feit zal worden begaan, aldus de toelichting.[26]

---

[22] In het bijzonder in het licht van artikel 3, tweede lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM.

[23] Richtlijn 2004/38 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten.

[24] Voorgesteld artikel 6, eerste lid.

[25] Zie in gelijke zin het eerdere advies van de Raad van State, Kamerstukken II 2005/06, 30 566, nr. 4, blz. 8–9. Volgens het specialiteitsbeginsel dient een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit dat een beperking inhoudt van de vrijheid van een burger, alleen acht te slaan op diens belangen en de belangen die de wettelijke regeling ter uitvoering waarvan het besluit genomen wordt, beoogt te beschermen. Het specialiteitsbeginsel is vastgelegd in artikel 3:4, eerste lid, Awb: «Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit».

[26] Memorie van toelichting, paragraaf 3.

De Afdeling merkt op dat op grond van artikel 3 Wet Bibob een beschikking kan worden ingetrokken of geweigerd indien «ernstig gevaar bestaat dat de betreffende beschikking mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen.» Hiervoor is er reeds op gewezen dat sinds de totstandkoming van aanvullende strafrechtelijke bepalingen die zijn gericht op het (preventief) tegengaan van terrorisme, in een vroeger stadium dan voorheen strafrechtelijk tegen met terrorisme verband houdende gedragingen kan worden opgetreden. Dit werkt door in de toepassing van de Wet Bibob; gelet op de in artikel 3 van deze wet opgenomen verwijzing naar «strafbare feiten» kan ook op grond van de Wet Bibob in een vroeger stadium dan voorheen worden opgetreden. Daarbij is in meer algemene zin van belang dat bij de Wet Bibob het preventieve karakter voorop staat: een belangrijk doel van deze wet is te voorkomen dat beschikkingen worden gebruikt bij strafbare feiten. Uit de toelichting wordt niet duidelijk wat gelet op het vorenstaande de aanvullende functie is van de voorgestelde bevoegdheid. Ook ten aanzien van de in de toelichting genoemde voorbeelden wordt niet gemotiveerd waarom in die gevallen niet met toepassing van de reeds bestaande bevoegdheden kan worden volstaan. Naast de Wet Bibob valt daarbij te denken aan specifieke bevoegdheden zoals de in Afdeling 4.2.6 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) opgenomen bevoegdheden tot intrekking en wijziging van subsidiebesluiten.

e. Conclusie

De Afdeling adviseert in het licht van het bovenstaande het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel alsnog dragend te motiveren en indien dat niet mogelijk is, daarvan af te zien.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

2. Nut en noodzaak

a. Intrekking eerder wetsvoorstel

De Afdeling memoreert het wetsvoorstel met een vergelijkbare inhoud dat in 2011 is ingetrokken. De reden voor de intrekking van dat wetsvoorstel was gelegen in het feit dat de noodzaak voor de maatregelen niet (meer) aanwezig was omdat aanvullende strafrechtelijke bepalingen waren aangenomen die zijn gericht op het (preventief) tegengaan van terrorisme. De Afdeling stelt dat niet uit de toelichting blijkt waarom voor de maatregelen die gelijkluidend zijn aan die in het in 2011 ingetrokken wetsvoorstel thans een ander standpunt moet worden ingenomen. Wij zijn het op dit punt niet met de Afdeling eens. De Afdeling constateert terecht dat een nieuwe bedreiging op zichzelf nog geen toereikende motivering vormt om de ingetrokken maatregelen nu weer aanhangig te maken. Dat is ook niet de reden waarom nu wordt gekozen voor het alsnog voorstellen van de maatregelen die onderdeel vormden van het ingetrokken wetsvoorstel. In de memorie van toelichting is, specifiek in relatie tot het door de Afdeling gememoreerde wetsvoorstel, (met name in hoofdstuk 1) betoogd dat gebleken is dat het instrumentarium ter bestrijding van terrorisme aanvulling behoeft met maatregelen die een preventief karakter hebben en waarmee wordt voorkomen dat personen in Nederland terroristische activiteiten kunnen ontplooien of kunnen uitreizen naar terroristische strijdgebieden. Het doel van het onderhavige wetsvoorstel is daarmee verbreed ten opzichte van het in 2011 ingetrokken wetsvoorstel. De voorgestelde maatregelen beogen de nationale veiligheid te beschermen en moeten worden onderscheiden van de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden, die als doel hebben de opsporing, vervolging en berechting van een strafbaar feit. Hierbij kan

worden gedacht aan de situatie van een persoon die terugkeert uit een terroristisch strijdgebied. Deze persoon kan een gevaar vormen voor de nationale veiligheid, ook als zou blijken dat een veroordeling wegens een terroristisch misdrijf in dat strijdgebied (nog) niet kan worden verkregen.

Daarnaast is geconstateerd dat sinds de intrekking van het wetsvoorstel in 2011 terrorisme zich in een andere verschijningsvorm heeft gemanifesteerd. Binnen de jihadistische beweging is een rolverdeling waarneembaar geworden waarbij sommige leden zich beperken tot ondersteunende, maar voor de jihadistische beweging cruciale, activiteiten die op zichzelf (nog) geen strafbaar feit opleveren. Ook van gedragingen die (nog) niet resulteren in een strafbaar feit, kan een gevaar uitgaan voor de nationale veiligheid.

Tenslotte is in de toelichting ingegaan op de dreiging voor de nationale veiligheid die kan uitgaan van personen tegen wie om uiteenlopende redenen strafrechtelijk (nog) niet zodanig kan worden opgetreden, dat het gevaar dat van hen uitgaat daarmee is geweken. Ook als er sprake is van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf kan het nodig zijn dat politie en openbaar ministerie nader onderzoek verrichten ter vaststelling van een verdenking van een strafbaar feit voordat het gevaar dat uitgaat van deze persoon met de inzet van het strafrecht kan worden weggenomen. Pas indien sprake is van een concrete verdenking van een dergelijk misdrijf kan voorlopige hechtenis worden toegepast.

Gegeven de beschreven ontwikkelingen en inzichten moet worden geconstateerd dat de in 2011 getrokken conclusie, inhoudende dat de aanvullende strafrechtelijke bepalingen de bestuurlijke maatregelen overbodig maakten, niet kan worden volgehouden.

b. Verhouding tot het strafrecht

De Afdeling acht de vraag, in welke concrete situatie het denkbaar zou zijn dat er nog geen verdenking bestaat (van een terroristisch misdrijf, bijvoorbeeld een strafbare voorbereidingshandeling) maar het bestuur wel een ingrijpende bestuurlijke maatregel zou kunnen opleggen, in de toelichting onvoldoende beantwoord. De Afdeling wijst in dit verband op het advies van het College van procureurs-generaal (hierna: het college). Wij stellen graag voorop dat wij het eens zijn met het college dat strafrechtelijke vervolging geïndiceerd is als sprake is van een verdenking van een terroristisch misdrijf. De voorgestelde bestuurlijke maatregelen zijn dan ook geenszins bedoeld om toe te passen *in plaats van* het strafrecht.

Wij zijn het evenwel niet eens met de constatering van het college dat niet voldaan zal kunnen worden aan de eis «noodzakelijk met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid» als niet tevens sprake is van een strafbaar feit. Denkbaar is immers dat een persoon die terugkeert uit een terroristisch strijdgebied een gevaar vormt voor de nationale veiligheid, ook als zou blijken dat een veroordeling wegens (vermeende) misdrijven in het terroristisch strijdgebied niet kan worden verkregen. Ook gedragingen die (nog) geen strafbaar feit opleveren kunnen, zoals ook hierboven onder a is gezegd, een gevaar vormen voor de nationale veiligheid. In de memorie van toelichting zijn daarbij ondersteunende, maar voor de jihadistische beweging cruciale, activiteiten als voorbeeld genoemd.

Overigens hebben de voorgestelde (vrijheidsbeperkende) maatregelen naar onze overtuiging ook meerwaarde als wél sprake is van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Zoals in de toelichting uiteen is gezet is in

een dergelijke situatie denkbaar dat politie en openbaar ministerie nader onderzoek verrichten ter vaststelling van een verdenking dat de betrokkene zich schuldig maakt aan (bijvoorbeeld) strafbare voorbereidingshandelingen. In die situatie kan het strafrecht (nog) niet worden ingezet om het gevaar af te wenden dat van deze persoon uitgaat voor de nationale veiligheid. De aanvullende strafrechtelijke bepalingen die in 2011 aanleiding gaven tot intrekking van het genoemde wetsvoorstel geven weliswaar bevoegdheden om strafrechtelijk op te treden bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf (zoals het systematisch volgen van personen) maar pas indien sprake is van een concrete verdenking van een dergelijk misdrijf kunnen vrijheidsbenemende maatregelen (aanhouding, inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis) voorlopige hechtenis worden toegepast. Het enkele feit dat een bepaalde situatie óók strafrechtelijk optreden rechtvaardigt (en verlangt), wil derhalve niet zeggen dat een bestuurlijke maatregel met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid niet aangewezen kan zijn.

Het is naar ons oordeel onvermijdelijk dat de bestuurlijke maatregelen en de toepassing van het strafrecht in deze context dicht tegen elkaar liggen. Alhoewel het wellicht nuttig zou kunnen zijn om, zoals het college oppert, bestuurlijke maatregelen in een nog vroegere fase in te zetten om (verdere) radicalisering te voorkomen en daarmee een scherp onderscheid met het strafrecht te maken, moet worden geconcludeerd dat dat in het licht van verdragsrechtelijk vastgelegde grondrechten niet mogelijk is. De Afdeling onderschrijft onze conclusie in dat verband dat de voorgestelde ingrijpende maatregelen alleen mogelijk zijn indien deze noodzakelijk zijn ter bescherming van de nationale veiligheid.

Wij onderkennen dat niet váák aan de criteria voor oplegging van een gebiedsverbod, meldplicht of contactverbod zal worden voldaan. In sommige gevallen zal weliswaar sprake zijn van zorgelijke gedragingen maar (nog) geen sprake zijn van een bedreiging van de nationale veiligheid. In andere gevallen zal (meteen) sprake zijn van een verdenking van een terroristisch misdrijf en kan (bijvoorbeeld) met de toepassing van voorlopige hechtenis het gevaar voor de nationale veiligheid worden afgewend. Voor de hierboven beschreven gevallen, hoe weinig dat er wellicht ook zullen zijn, dient de overheid te beschikken over een toereikend instrumentarium waarmee een terroristisch misdrijf kan worden voorkomen of de kans daarop kan worden verminderd.

c. Uitreisverbod

De Afdeling acht de behoefte aan en de noodzaak van het uitreisverbod ten opzichte van de huidige paspoortmaatregel, zoals neergelegd in artikel 23 Paspoortwet, onvoldoende aangetoond.
Het belang van het voorgestelde uitreisverbod moet worden bezien in het licht van de integrale en gerichte aanpak van het terrorisme. Het wetsvoorstel bevat daarvoor een aantal samenhangende maatregelen, waaronder het uitreisverbod. Deze samenhang is wezenlijk, nu een persoonsgerichte aanpak betekent dat ten grondslag aan deze maatregelen telkens hetzelfde feitencomplex ligt. Aan de hand van de integrale aanpak wordt bezien wat de meest effectieve interventies zijn om de dreiging die van een individu uitgaat te verminderen. De integrale aanpak wordt door dit wetsvoorstel bevorderd doordat de gronden en toepassingscriteria van de verschillende bestuurlijke maatregelen op elkaar aansluiten. Door het uitreisverbod op te nemen in dit wetsvoorstel geschiedt de oplegging van de onderhavige bestuurlijke maatregelen centraal door de Minister van Veiligheid en Justitie. De maatregelen overstijgen tenslotte de gemeentegrenzen, waardoor een centrale gecoördineerde toepassing op landelijk niveau wenselijk is. Gelet hierop

is het voorgestelde uitreisverbod noodzakelijk naast de reeds bestaande paspoortmaatregel.

Daar komt bij dat de gronden van het uitreisverbod, in tegenstelling tot de paspoortmaatregel die een algemener karakter heeft, specifiek zijn toegesneden op de aanpak van de dreiging die van het terrorisme uitgaat. De toepassing van het uitreisverbod heeft namelijk als kerncriterium dat een persoon het doel heeft zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie[27]. Daarbij gaat de paspoortmaatregel er vanuit dat betrokkene handelingen moet verrichten die een bedreiging vormen voor de veiligheid.

Daarnaast is de Minister van Veiligheid en Justitie bevoegd het uitreisverbod op te leggen. Dat is van belang voor een centrale en gecoördineerde regie op de aanpak van terrorisme. Onder het regime van de Paspoortwet is iedere burgemeester[28] de bevoegde instantie om het paspoort daadwerkelijk vervallen te verklaren (andere bevoegde instanties zijn de Minister van Buitenlandse Zaken, de Koninklijke marechaussee, de Gouverneur van Aruba, Curaçao of Sint Maarten). Dat levert de situatie op dat de gronden voor signalering bestaan bij de Minister van Veiligheid en Justitie, maar dat het besluit ligt, en dus ook bezwaar en beroep open staat, bij een burgemeester. Gezien de aard en de ernst van de feitencomplexen die aan deze maatregelen ten grondslag liggen is het onwenselijk dat verschillende instanties op basis van diezelfde feitencomplexen tot andere beslissingen kunnen komen. Bovendien zal het niet altijd mogelijk of wenselijk zijn alle informatie die leidt tot het opleggen van het uitreisverbod te delen met deze instanties, nu deze informatie kan zijn gebaseerd op het werk van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Verder is het toepassingsbereik van het uitreisverbod groter. Het uitreisverbod richt zich namelijk op de gedraging in het algemeen, en niet, zoals in de Paspoortwet het geval is, louter op de geldigheid van het Nederlandse paspoort en identiteitskaart. In tegenstelling tot de maatregelen in de Paspoortwet, is het uitreisverbod daardoor ook van toepassing als betrokkene wil uitreizen met een reisdocument van een ander land, bijvoorbeeld in geval van een dubbele nationaliteit. Nu overtreding van het uitreisverbod strafbaar is gesteld, is het uitreisverbod ook in praktische zin van betekenis om in een dergelijk geval de uitreis van betrokkene te verhinderen. Als betrokkene bijvoorbeeld op Schiphol met het reisdocument van een eventuele andere nationaliteit wil uitreizen, is er sprake van een poging het uitreisverbod te overtreden. De persoon kan daarop worden aangehouden. Zonder een strafrechtelijk gesanctioneerd uitreisverbod zou in een dergelijk geval deze persoon niet zonder meer kunnen worden tegengehouden.

Voorts kan een uitreisverbod en de strafrechtelijke handhaafbaarheid daarvan van invloed zijn op personen die twijfelen om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie en overwegen daar naar toe te reizen. Voor hen kan het van belang zijn om zich te realiseren dat uitreizen een verboden gedraging is en vervolging daarvoor kan plaatsvinden. Het kabinet realiseert zich dat iemand die uit volle overtuiging zich wil aansluiten bij een terroristische beweging zich hierdoor vermoedelijk niet zal laten afschrikken. Het verstoren of voorkomen van uitreizen met jihadistische intenties vraagt dan ook om een multidisciplinaire aanpak

[27] Een organisatie die door Onze Minister, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict.

[28] Voor zover het personen betreft die als ingezetene in de basisregistratie personen zijn ingeschreven met een adres in zijn gemeente.

waarbij een combinatie van persoonsgerichte interventies worden ingezet, het uitreisverbod kan daar een van zijn. Dit laat onverlet dat er ook personen zijn die overwegen af te reizen voor wie dit wel relevant kan zijn. Ook kan de omgeving dit als argument gebruiken om hen er toe te bewegen niet tot uitreis over te gaan. De memorie van toelichting is op dat punt verduidelijkt.

De Afdeling constateert verder nog dat, vanuit het oogpunt van proportionaliteit, het uitreisverbod mogelijk minder snel kan worden opgelegd aan personen die daardoor niet het land van hun andere nationaliteit kunnen inreizen. Het kabinet wijst er in dit verband op dat met dergelijke omstandigheden ook rekening kan worden gehouden door (tijdelijke) ontheffing te verlenen op het uitreisverbod, krachtens het voorgestelde artikel 4. Aan betrokkene kan dan op grond van de huidige Paspoortwet een Nederlands paspoort worden verstrekt dat territoriaal beperkt is tot het land van herkomst. Bij besluitvorming omtrent deze ontheffing staat de nationale veiligheid centraal. Een ontheffing wordt daarnaast afgewogen tegen het risico dat betrokkene vanuit dat land, zou kunnen doorreizen naar het conflictgebied met het paspoort van zijn andere nationaliteit. Om dat te ondervangen zou, waar mogelijk binnen de kaders van de vigerende nationale en internationale wet- en regelgeving, het land van de andere nationaliteit kunnen worden geïnformeerd over de ontheffing en aanstaande reis.

d. De afwijzing van aanvragen en de intrekking van beschikkingen

De Afdeling vraagt naar het nut en de noodzaak van aanvullende wetgeving in het licht van de bestaande bevoegdheden om het nemen van beschikkingen te weigeren en beschikkingen in te trekken. In het bijzonder wijst de Afdeling op de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) en afdeling 4.2.6 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Dit onderdeel van het wetsvoorstel heeft een ander toepassingsbereik dan de Wet Bibob. Op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wet Bibob kan een bestuursorgaan weigeren een beschikking te geven of een gegeven beschikking intrekken, indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen op geld waardeerbare voordelen te benutten of strafbare feiten te plegen. Het voorgestelde artikel 6 heeft op twee manieren toegevoegde waarde ten opzichte van deze bepaling. Ten eerste kan artikel 3, eerste lid, van de Wet Bibob alleen worden benut ten aanzien van beschikkingen waarop die wet uitdrukkelijk van toepassing is verklaard. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Drank- en Horecawet (drank- en horecavergunning) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (omgevingsvergunning bouwen). Met artikel 6 van het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd een algemene weigerings- en intrekkingsgrondslag te creëren, die niet beperkt is tot een aantal beschikkingen waar dat expliciet voor is bepaald, maar die toepasbaar is voor alle subsidies, vergunningen, ontheffingen en erkenningen waarbij een situatie als omschreven in artikel 6 zich voordoet. Ten tweede is artikel 3, eerste lid, van de Wet Bibob pas toepasbaar bij ernstig gevaar dat een beschikking mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen voordelen te benutten of om strafbare feiten te plegen, terwijl de reikwijdte van dit wetsvoorstel nadrukkelijk anders is dan dat. Terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, zoals bedoeld in dit wetsvoorstel, kunnen een (bewijsbaar) strafbaar feit opleveren, maar dat hoeft (nog) niet zo te zijn.

Daarnaast wijst de Afdeling op mogelijkheden die de Awb biedt tot intrekking en wijziging van subsidiebesluiten. Artikel 4:35 van de Awb bepaalt wanneer een subsidie in ieder geval kan worden geweigerd. Het betreft onder meer gevallen waarin gegronde reden bestaat om aan te nemen dat de gesubsidieerde activiteiten niet (geheel) zullen plaatsvinden, dat de aanvrager niet aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen zal voldoen of wanneer de aanvrager in het kader van de aanvraag onjuiste of volledige gegevens heeft verstrekt. Het toepassingsbereik van deze weigeringsgronden kan overlappen met de in artikel 6 van dit voorstel van wet geregelde weigeringsgrond, maar er zijn situaties denkbaar waarin artikel 4:35 van de Awb geen uitkomst biedt. Bijvoorbeeld in het in de toelichting genoemde geval dat bestuursleden van een stichting die een subsidie aanvraagt banden blijken te hebben met een terroristische organisatie. Dat hoeft niet in alle gevallen te leiden tot vrees voor het niet plaatsvinden van de gesubsidieerde activiteiten. Artikel 4:35 van de Awb bevat nadrukkelijk een niet-limitatieve opsomming van gronden om een subsidieaanvraag te weigeren. Daarbij heeft de wetgever met name aanvullende werking ten opzichte van weigeringsgronden in specifieke subsidieregelingen op het oog gehad. Het is niet te voorzien bij welke subsidieregelingen een situatie als bedoeld in artikel 6 zal gaan spelen. Aangezien aanvulling van álle subsidieregelingen met een dergelijke weigeringsgrond ondoenlijk is, is een nieuwe algemene weigeringsgrond gerechtvaardigd.

Na de subsidieverlening, maar vóór de subsidievaststelling, biedt artikel 4:50, eerste lid, onderdeel b, van de Awb de mogelijkheid om de subsidieverlening in te trekken voor zover veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich in overwegende mate tegen voortzetting of ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten. Onderdeel c van datzelfde lid maakt intrekking of mogelijk in andere bij wettelijk voorschrift geregelde gevallen. Het voorgestelde artikel 6 valt in die categorie. Voor toepassing van onderdeel b in de gevallen waar het voorgestelde artikel 6 op ziet is dat artikel onmisbaar. Intrekking van een subsidieverlening op basis van feiten en omstandigheden die geen grond zouden vormen om verlening van diezelfde subsidie te kunnen weigeren laat zich niet goed denken. Daarnaast creëert intrekking op grond van onderdeel b een verplichting voor het bestuursorgaan om de schade te vergoeden die de subsidie-ontvanger lijdt doordat hij in vertrouwen op de subsidie anders heeft gehandeld dan hij zonder subsidie zou hebben gedaan. Dat achten wij niet gepast in de gevallen waar artikel 6 op ziet.

Is de subsidie reeds vastgesteld, dan biedt artikel 4:49, eerste lid, onder a, van de Awb grondslag tot intrekking vanwege feiten of omstandigheden op grond waarvan de subsidie lager dan overeenkomstig de subsidieverlening zou zijn vastgesteld. Het moet dan echter gaan om feiten of omstandigheden waarvan het bestuursorgaan bij de subsidievaststelling redelijkerwijs op de hoogte kon zijn. Deze beperking kent het voorgestelde artikel 6 niet. Indien ernstig gevaar bestaat dat een subsidie mede zal worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, dient een subsidievaststellingsbesluit te kunnen worden ingetrokken, ook in het geval het bestuursorgaan hiervan bij de subsidievaststelling redelijkerwijs op de hoogte had kunnen zijn.

Op grond van het voorgaande achten wij de bestaande bevoegdheden tot weigering en intrekking ontoereikend om het met het voorgestelde artikel 6 beoogde doel te bereiken. In de memorie van toelichting is dit verduidelijkt. Ten aanzien van welke specifieke categorieën van beschikkingen deze bevoegdheid noodzakelijk zal blijken, valt gelet op de onvoorspelbare aard van de terroristische dreiging niet geheel van tevoren te overzien.

Tot slot wijzen wij op de in het voorgestelde artikel 7, tweede lid, geregelde verplichting voor bestuursorganen die voornemens zijn artikel 6 toe te passen om hierover van tevoren overleg te plegen met de Minister van Veiligheid en Justitie. Hiermee wordt doorkruising van een lopend onderzoek van de AIVD of het openbaar ministerie voorkomen. Dit geldt vanzelfsprekend niet in geval van weigering of intrekking op grond van bestaande bevoegdheden, waar deze overlegplicht niet voor geldt.

3. Voorzienbaarheid

a. Inleiding

In het rapport dat ten grondslag is gelegd aan de intrekking van het eerdere wetsvoorstel, is geconcludeerd dat er een niet verwaarloosbaar risico bestaat dat het EHRM de voorgestelde Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid bij een eventuele toetsing als zodanig onvoldoende voorzienbaar («foreseeability») in de zin van artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM zou achten.[29] *Deze conclusie was mede gebaseerd op het feit dat de maatregelen ook van toepassing zullen zijn op personen die zich nog in het geheel niet hebben bezig gehouden of zullen houden met illegale of de openbare orde verstorende activiteiten. Daarbij komt dat ook de Commissaris voor de Rechten van de Mens op heroverweging van de maatregelen aandringt, onder meer omdat de formulering ervan vaag en onduidelijk is en deze maatregelen met omzeiling van fundamentele waarborgen toepasbaar zijn in situaties waarin toepassing van het reguliere strafrecht niet mogelijk is, aldus het rapport.*[30]

Mede in dit licht bezien luistert de formulering van de te treffen maatregelen met het oog op de voorzienbaarheid bijzonder nauw.[31] *Daarover merkt de Afdeling het volgende op.*

b. «terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan»

Op grond van het voorgestelde artikel 2 kan de Minister indien dat noodzakelijk is met het oog op de nationale veiligheid aan een persoon die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, een van de daar genoemde bestuurlijke maatregelen opleggen. In de toelichting wordt beargumenteerd waarom «terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan» niet nader wordt gedefinieerd.[32]
De toelichting stelt dat dit niet gewenst is omdat het bestuur een zekere interpretatievrijheid bij de uitleg van het begrip hoort te hebben. Als richtsnoer kan dienen dat het moet gaan om (ondersteuning van) activiteiten die worden verricht met een terroristisch kenmerk als bedoeld in artikel 83a van het Wetboek van Strafrecht. Er wordt echter niet voor gekozen om naar deze bepaling te verwijzen in de tekst van het voorstel, omdat de hier voorgestelde maatregelen moeten worden onderscheiden van het strafrecht, aldus de toelichting.

---

[29] Nederlandse antiterrorismeregelgeving getoetst aan fundamentele rechten. Een analyse met meer bijzonder aandacht voor het EVRM, P.H.P.H.M.C. van Kempen en J. van de Voort (Radboud Universiteit Nijmegen), Nijmegen, 1 december 2010, i.o.v. NCTb/WODC in: Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21e eeuw, Ministerie van Veiligheid en Justitie, januari 2011, blz. 118.

[30] *Report by the commissioner for human rights mr. Thomas Hammarberg on his visit to the Netherlands, 21–25 September 2008 for the attention of the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly.*

[31] Hierover zijn ook in het advies van de Raad over het eerder ingetrokken voorstel opmerkingen gemaakt (advies van 16 januari 2006, W04.05.0415/I).

[32] Memorie van toelichting, paragraaf 2.7.1. Voorgesteld artikel 2 en artikel 6.

Naar het oordeel van de Afdeling is het met het oog op de voorzienbaarheid nodig dat het voorstel zo veel mogelijk nader omschrijft voor welke gedragingen een bestuurlijke maatregel kan worden opgelegd. Artikel 83a Sr, vermeldt wat onder terroristisch oogmerk wordt verstaan.[33] *Zoals uit de toelichting blijkt, ziet de regering bezwaren in een verwijzing naar die bepaling in de tekst van het voorstel, omdat dat de suggestie zou kunnen wekken dat er aan een delictsomschrijving moet worden voldaan, terwijl het hier om een van het strafrecht te onderscheiden preventieve maatregel gaat.*[34] *Dat doet er echter niet aan af dat in het licht van de voorzienbaarheid van de maatregel en de verstrekkende gevolgen van de toepassing ervan, een nadere precisering zou moeten worden opgenomen in het voorliggende voorstel. Wenst de regering niet aan te sluiten bij de definitie in artikel 83a Sr, dan dient het voorstel op een andere wijze duidelijk te maken wat de reikwijdte ervan is en in de tekst daartoe een nadere omschrijving te worden opgenomen. De Afdeling adviseert daartoe.*

c. «In verband kan worden gebracht met»

Deze zinsnede komt zowel voor in het voorgestelde artikel 2 als het gaat om het opleggen van individuele maatregelen als in het voorgestelde artikel 6 dat ziet op het afwijzen dan wel intrekken van beschikkingen.[35]

Volgens de toelichting zal uit de beschikking waarbij de maatregel wordt opgelegd, expliciet moeten blijken om welke gedragingen het gaat en waarom deze – in onderling verband beschouwd – hebben geleid tot het oordeel dat betrokkene in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Uitgebrachte ambtsberichten kunnen ter onderbouwing van dat oordeel worden bijgevoegd, aldus de toelichting.[36]

In het advies over het in 2011 ingetrokken wetsvoorstel heeft de Raad opgemerkt dat deze formulering nogal onbepaald is omdat het verband ook een nogal verwijderd, indirect verband kan zijn. Na die tijd heeft de Afdeling vergelijkbare opmerkingen gemaakt over de onbepaaldheid van het begrip «rechtstreeks in verband» in het wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. In het nader rapport bij dit laatste advies werd in reactie hierop gesteld dat de woorden «rechtstreeks in verband» in dat wetsvoorstel, anders dan in het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid, inderdaad te onbepaald lijken en is naar aanleiding van het advies tot een nadere

---

[33] Onder terroristisch oogmerk wordt verstaan het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.

[34] Memorie van toelichting, paragraaf 2.7.1.

[35] Het voorgestelde artikel 2, eerste lid en het voorgestelde artikel 6, eerste lid.

[36] Memorie van toelichting, paragraaf 2.7.1.

precisering overgegaan.[37] Het is mede in dat licht bezien niet duidelijk waarom de bewoordingen in het onderhavige voorstel, die nog meer onbepaald zijn dan die in het wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme, voldoende bepaald kunnen worden geacht. Uit het voorstel kan niet worden afgeleid hoe voor een betrokkene vooraf bepaald kan worden wanneer van een zodanig verband sprake is dat een bestuurlijke maatregel kan worden opgelegd. De in de toelichting genoemde voorbeelden bieden op dit punt onvoldoende houvast. Gelet hierop adviseert de Afdeling het voorgestelde artikel 2 en het voorgestelde artikel 6 nader te preciseren.

d. Toepassingsbereik artikel 6

Hiervoor is reeds opgemerkt dat het voorgestelde artikel 6 een ruime reikwijdte heeft. Het gaat om een algemene bevoegdheid tot afwijzing of intrekking die in zeer veel situaties kan worden toegepast. Voor zover er dragende argumenten zijn om een aanvullende bevoegdheid te introduceren (zie hiervoor punt 2d) is het van belang dat met het oog op de rechtszekerheid de reikwijdte van de bevoegdheid in de wet zo nauwkeurig mogelijk wordt omschreven. In dat licht bezien merkt de Afdeling het volgende op.

Het voorgestelde artikel 6 heeft in algemene zin betrekking op elke subsidie, vergunning, ontheffing en erkenning. Het gaat derhalve om een in beginsel ongelimiteerd aantal besluiten gebaseerd op zeer uiteenlopende wetgeving. De toelichting stelt dat een limitatieve opsomming van de in aanmerking komende vergunningen niet valt te geven.[38] In de toelichting wordt volstaan met het geven van een tweetal voorbeelden waarin de bevoegdheid van artikel 6 zou kunnen worden toegepast. Deze motivering acht de Afdeling niet toereikend. Daarbij wijst zij erop dat binnen de Wet Bibob, die volgens de toelichting een op het voorgestelde artikel 6 gelijkende bevoegdheid bevat, wel is voorzien in een opsomming van de besluiten waarop die wet van toepassing is.[39]

Voorts merkt de Afdeling op dat het voorstel, in afwijking van sommige andere wetten, geen limitering geeft aan de termijn waarop de bevoegdheid kan worden toegepast ten aanzien van de intrekking van subsidies dan wel van andere besluiten. Zo zijn in Afdeling 4.2.6 van de Awb met het oog op de rechtszekerheid bepaalde termijnen gesteld waarbinnen tot intrekking of wijziging van een subsidie kan worden

---

[37] Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 4, advies van 23 november 2007 inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht ter regeling van de bevoegdheid van de burgemeester en de bevoegdheid van de officier van justitie tot het treffen van maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme, ernstige overlast of ernstig belastend gedrag jegens personen of goederen (maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast), (W04.07.0343/I).
«Wij zijn het met de Raad van State eens dat de omschrijving van personen die met verstoringen van de openbare orde in verband kunnen worden gebracht, voldoende nauwkeurig zal moeten zijn. De woorden «rechtstreeks in verband» lijken daarvoor in het onderhavige wetsvoorstel, anders dan in het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid, inderdaad te onbepaald. Wij hebben op dit punt derhalve het advies van de Raad overgenomen en ter precisering bepaald dat een bevel mede kan worden gegeven aan personen die een leidende rol hebben gehad bij het herhaaldelijk groepsgewijs verstoren van de openbare orde.»

[38] Memorie van toelichting, paragraaf 3.

[39] Artikel 1, eerste lid, onder c, van de Wet Bibob definieert wat onder «beschikking» moet worden verstaan.

overgegaan.[40] Uit de toelichting blijkt niet in hoeverre een zodanige termijn is overwogen dan wel waarom niet tot opname van een termijn voor de intrekking van althans bepaalde besluiten is overgegaan.

Ten slotte wijst de Afdeling op het voorgestelde artikel 6, tweede lid. Hierin wordt bepaald dat indien geen sprake is van ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, onder b, het bestuursorgaan bij mindere mate van gevaar aan de subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning voorschriften kan verbinden. Deze voorschriften zijn gericht op het wegnemen of beperken van dergelijk gevaar.[41] Uit de toelichting blijkt niet wanneer sprake is van «mindere mate van gevaar» op grond waarvan voorschriften aan een besluit kunnen worden verbonden en ook niet hoe dit criterium onderscheiden moet worden van het criterium «ernstig gevaar» dat in het eerste lid wordt gehanteerd. Daarnaast is niet helder aan welke voorschriften, naast de in de toelichting genoemde informatieverplichting, moet worden gedacht.

De Afdeling adviseert het voorgestelde artikel 6 op bovengenoemde punten nader toe te lichten en zo nodig te preciseren.

3. Voorzienbaarheid

De Afdeling adviseert om in het licht van de voorzienbaarheid van de maatregel een nadere precisering van het criterium «in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan» en van het criterium «in verband kan worden gebracht met» in het voorstel op te nemen. Wij hebben dit advies niet overgenomen. Wij memoreren in dit verband het in de toelichting genoemde feit dat het EHRM heeft erkend dat het voor het nationale recht vrijwel ondoenlijk is om voor ieder concreet geval de norm zo precies te formuleren dat deze geheel is toegesneden op het desbetreffende geval. In de toelichting is daarbij gewezen op jurisprudentie van het EHRM waaruit de conclusie kan worden getrokken dat het nationale recht een zekere discretionaire bevoegdheid overlaat aan de uitvoerende macht. Daaraan kan worden toegevoegd dat de door het EHRM vereiste mate van precisie van de nationale regelgeving in het kader van de voorzienbaarheidstoets niet in alle gevallen gelijk is. Het EHRM heeft in zijn jurisprudentie duidelijk gemaakt dat bedreigingen van de nationale veiligheid variëren in aard en tijd en daarom naar hun aard niet goed van tevoren te omschrijven zijn.[42] Deze lijn van het EHRM onderschrijft ons standpunt dat het, zeker waar het de bescherming van de nationale veiligheid betreft, onvermijdelijk is dat het nationale recht een zekere discretionaire bevoegdheid overlaat aan de uitvoerende macht. Hoofdstuk 4 van de toelichting is op dit punt aangevuld.

Met betrekking tot het toepassingsbereik van artikel 6 verwijzen wij naar het gestelde onder 2d. Voorts stelt de Afdeling dat het wetsvoorstel geen limitering geeft aan de termijn waarop de bevoegdheid kan worden toegepast ten aanzien van de intrekking van subsidies en andere besluiten. Het voorstel bevat in aanvulling op de bestaande bepalingen omtrent deze beschikkingen een extra weigerings- en intrekkingsgrondslag. Bestaande bepalingen omtrent termijnen blijven gelden, óók

[40] Artikel 4:49, derde lid, van de Awb luidt: »De subsidievaststelling kan niet meer worden ingetrokken of ten nadele van de ontvanger worden gewijzigd indien vijf jaren zijn verstreken sedert de dag waarop zij is bekendgemaakt dan wel, in het geval, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, sedert de dag waarop de handeling in strijd met de verplichting is verricht of de dag waarop aan de verplichting had moeten zijn voldaan.»

[41] Voorgesteld artikel 6, tweede lid.

[42] EHRM 20 juni 2002, Al Nashif tegen Bulgarije, JV 2002/239 en EHRM 8 juni 2006, Lupsa tegen Roemenië, JV 2006/311.

ten aanzien van weigeringen en intrekking op grond van artikel 6. De Afdeling verwijst naar artikel 4:49, derde lid, van de Awb, dat een termijn van vijf jaar stelt. Anders dan de Afdeling kennelijk meent, is deze bepaling dan ook onverminderd van toepassing in geval een subsidievaststelling wordt ingetrokken op grond van het voorgestelde artikel 6.

Het advies van de Afdeling over het voorgestelde tweede lid van artikel 6, tweede lid, is aanleiding geweest om dit lid te schrappen uit het wetsvoorstel. Wij achten de voorziene toepassingsmogelijkheden in de praktijk bij nader inzien te beperkt om deze bepaling te handhaven.

4. Termijn van opleggen

Het voorstel voorziet in de duur van een individuele maatregel of een uitreisverbod van ten hoogste zes maanden, met een verlengingsmogelijkheid van telkens zes maanden.[43] *In het eerder ingetrokken wetsvoorstel betrof dit beide een periode van drie maanden.*[44] *Verder was in dat voorstel een maximum van totaal twee jaar opgenomen.*[45] *Het thans voorliggende voorstel kent geen maximum duur van de maatregel. Hierop wordt in de toelichting niet ingegaan. Deze termijn is ook langer dan die van artikel 172a van de Gemeentewet.*[46]

Uit de jurisprudentie van het EHRM kan worden afgeleid dat naar mate de duur van een maatregel langer is, het EHRM eerder tot het oordeel zal komen dat de betreffende maatregel een schending oplevert van artikel 2, van het Vierde Protocol bij het EVRM.[47] *In dat kader is het opvallend dat het voorstel voorziet in een relatief lange duur van zes maanden en voorts niet voorziet in een maximum termijn.*

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt dragend te motiveren en zo nodig aan te passen.

4. Termijn van opleggen

In paragraaf 2.5 van de toelichting wordt er uitdrukkelijk op gewezen dat de termijn van zes maanden een *maximum*termijn betreft. Wanneer ter bescherming van de nationale veiligheid kan worden volstaan met een maatregel van kortere duur of het vereiste van proportionaliteit een kortere duur vordert, dan dient de duur van de opgelegde maatregel daarbij aan te sluiten. De motiveringsplicht ten aanzien van het besluit tot oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel omvat dan ook uitdrukkelijk mede de duur van de maatregel. Voorts bepaalt het voorgestelde artikel 4, vierde lid, dat een lopende maatregel wordt ingetrokken zodra deze niet langer noodzakelijk is ter bescherming van de nationale veiligheid. Daarnaast regelt artikel 4, derde lid, dat een opgelegde maatregel ten gunste van de betrokkene wordt gewijzigd of ingetrokken, wanneer nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven. Op deze wijze wordt verzekerd dat zowel vóór als na het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel het nodige wordt gedaan om de maatregel niet langer te laten voortduren dan noodzakelijk en proportioneel is.

---

[43] Voorgesteld artikel 4, eerste lid.

[44] Artikel 3, eerste lid.

[45] Artikel 3, tweede lid.

[46] Gebiedsverboden en meldplicht bij ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde (op basis van de wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast).

[47] Onderzoek Nederlandse antiterrorismeregelgeving getoetst aan fundamentele rechten (ibid.), blz. 119.

Een opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel kan telkens met wederom ten hoogste zes maanden worden verlengd. Er is geen maximum verbonden aan het aantal verlengingen of de totale duur van de maatregel na opeenvolgende verlengingen. In paragraaf 2.5 van de toelichting wordt evenwel benadrukt dat ten aanzien van de motivering van de verlenging van een maatregel aan dezelfde vereisten dient te worden voldaan als bij het oorspronkelijke besluit tot oplegging van een maatregel. Bij de motivering van de proportionaliteit zal de termijn dat de te verlengen maatregel reeds loopt moeten worden meegewogen. De toelichting is aangevuld om dit te verduidelijken. De periode dat een maatregel reeds voortduurt, wordt bij een verlenging meegewogen in het kader van de proportionaliteitsafweging. Indien echter, ondanks de inspanningen van de zijde van de overheid en andere betrokken organisaties om gedurende de looptijd van een maatregel het gevaar dat van betrokkende uitgaat voor de nationale veiligheid te verminderen, een verlenging van de maatregel noodzakelijk en proportioneel wordt geacht in het licht van voornoemde zware motiveringseisen, dan moet die verlenging mogelijk zijn. Indien de bescherming van de nationale veiligheid dat vordert, moet er naar onze overtuiging een effectief instrument voor handen zijn om de dreiging die van een persoon uitgaat tegen te gaan. Het belang van bescherming van de nationale veiligheid is dan ook de reden dat geen maximum wordt verbonden aan het aantal verlengingen of de totale duur van een verlengde maatregel, anders dan in het door de Afdeling genoemde artikel 172a van de Gemeentewet, dat de bevoegdheid voor de burgemeester regelt tot het opleggen van maatregelen ter handhaving van de openbare orde. De in artikel 172a van de Gemeentewet geregelde bevoegdheden lijken weliswaar op de met het onderhavige wetsvoorstel mogelijk gemaakte maatregelen, maar het betreft zelfstandige grondslagen met van elkaar verschillende toepassingscriteria. Voor toepassing van een gebiedsverbod of meldplicht op grond van de Gemeentewet is onder meer betrokkenheid van een persoon bij een of meerdere verstoringen van de openbare orde vereist. Aan de naar aanleiding daarvan opgelegde maatregel wordt vervolgens in de Gemeentewet een maximumtermijn verbonden. Een nieuw bevel op grond van artikel 172a van de Gemeentewet ligt vervolgens pas in de rede bij een of meerdere nieuwe verstoringen van de openbare orde. Oplegging van een maatregel op grond van dit wetsvoorstel behoeft niet te worden gekoppeld aan één of meerdere voorafgaande incidenten. Zolang aan de toepassingscriteria wordt voldaan, is verlenging van een vrijheidsbeperkende maatregel dan ook mogelijk. De in het in 2011 ingetrokken wetsvoorstel opgenomen maximumduur van een maatregel van twee jaar komt derhalve niet terug in dit wetsvoorstel. Het is echter niet de verwachting dat een dergelijke lange duur van een maatregel vaak voor zal komen.

5. Overleg

Het voorstel voorziet erin dat voorafgaand aan het nemen van een besluit ten aanzien van de individuele maatregelen of het uitreisverbod, de Minister overlegt met de burgemeester van de gemeente waar degene tot wie het voorgenomen besluit zich richt woon- of verblijfplaats heeft. Als de spoedeisendheid hieraan in de weg staat, informeert de Minister deze burgermeester onverwijld.[48]

Niet is voorzien in een overleg- dan wel informatieverplichting jegens burgemeesters van andere gemeenten die bij het besluit betrokken zouden kunnen zijn,[49] *bijvoorbeeld van de gemeente waar het gebieds-*

---

[48] Artikel 7, eerste lid.

[49] Zie ook de consultatiereacties van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters van 13 mei 2015 en van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van 19 mei 2015.

verbod betrekking op heeft of waar de verplichte melding moet plaatsvinden. De Afdeling adviseert alsnog toe te lichten waarom in het voorstel niet ten minste een informatieplicht ten aanzien van die burgemeesters is opgenomen, en zo nodig het voorstel aan te passen.

5. Overleg

Naar aanleiding van deze opmerkingen van de Afdeling is het voorstel van wet zo aangepast dat de verplichting voor de Minister van Veiligheid en Justitie om voorafgaand aan het nemen van een besluit ten aanzien van een vrijheidsbeperkende maatregel overleg te plegen met de burgemeester van de woon- of verblijfplaats van degene tot wie het voorgenomen besluit zich richt, nu ook geldt ten aanzien van andere betrokken burgemeesters. Wij hechten aan tijdige betrokkenheid van alle relevante (lokale) partijen. Deze burgemeesters maken hier uitdrukkelijk deel van uit. Zij kunnen een waardevolle rol spelen bij afweging of een vrijheidsbeperkende maatregelen moet worden opgelegd en zo ja, hoe deze precies wordt ingericht. Daarnaast wordt op deze wijze verzekerd dat de burgemeester op de hoogte is van wat er op dit gebied in zijn gemeente speelt. Slechts indien onverwijlde spoed zich tegen voorafgaand overleg met de betrokken burgemeesters verzet, wordt een maatregel zonder dit overleg opgelegd. Deze burgemeesters worden in dat geval zo spoedig mogelijk alsnog geïnformeerd. De toelichting is op dit punt overeenkomstig aangepast.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,
J.G.C. Wiebenga

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur